

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Akuntansi Sektor Publik**

Akuntansi pemerintahan adalah mekanisme teknik dan analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat di lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen di bawahnya Bastian (2010:3). Istilah sektor publik memiliki pengertian yang bermacam-macam, hal ini merupakan konsekuensi dari luasnya wilayah publik, sehingga setiap disiplin ilmu (politik, ekonomi hukum dan sosial) memiliki cara pandang dan definisi yang berbeda-beda.

Dari sudut pandang ekonomi sektor publik dapat dipahami sebagai suatu entitas (kesatuan) yang aktivitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dan hak publik. Sejalan dengan perkembangan maka di negara kita Akuntansi Sektor Publik didefinisikan sebagai mekanisme teknik dan analisis akuntansi yang diterapkan pengelolaan dana masyarakat di lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen dibawahnya, pemerintah daerah, BUMN,BUMD, LSM dan yayasan sosial, maupun pada proyek-proyek kerjasama sektor publik dan swasta.

##### **Tujuan Akuntansi Sektor Publik**

- a. Memberikan informasi yang diperlukan untuk mengelola secara tepat, efisien dan ekonomis atas alokasi suatu sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi. Tujuan ini terkait dengan pengendalian manajemen.

- b. Memberikan informasi yang memungkinkan bagi manajer untuk melaporkan pelaksanaan tanggung jawab secara tepat dan efektif program dan penggunaan sumberdaya yang menjadi wewenangnya dan memungkinkan bagi pegawai pemerintah untuk melaporkan kepada publik atas hasil operasi pemerintah dan penggunaan dana publik. Tujuan ini terkait dengan akuntabilitas.

## **2. Keuangan Daerah**

Keuangan merupakan faktor yang paling mendominasi dalam pengukuran kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Keuangan daerah juga menjadi penentu bentuk dan ragam yang akan dilakukan pemerintah daerah. Kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) secara langsung maupun tidak langsung.

Keuangan daerah merupakan bagian dari keuangan negara. Oleh karena itu, dengan merujuk pada pengertian keuangan negara dalam UU No.17 Tahun 2003, maka pengertian keuangan daerah didefinisikan sebagai berikut ;

*“Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”*

Berdasarkan definisi tersebut dapat dua hal yang perlu dijelaskan, yaitu sebagai berikut:

- a. Yang dimaksud semua hak adalah hak untuk memungut sumber-sumber penerimaan daerah seperti pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan lain-lain, dan atau hak untuk menerima sumber-sumber penerimaan lain seperti dana alokasi umum dan dana alokasi khusus sesuai peraturan yang ditetapkan. Hak tersebut akan menaikkan kekayaan daerah.
- b. Adapun semua kewajiban adalah kewajiban untuk mengeluarkan uang untuk membayar tagihan-tagihan kepada daerah dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan, infrastruktur, pelayanan umum, dan pengembangan ekonomi. Kewajiban tersebut akan menurunkan kekayaan daerah

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah pusat sesuai dengan urusan pemerintah pusat yang diserahkan, kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumberdaya nasional yang berada di daerah dan perimbangan lainnya, hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

#### 1) Sumber Pendapatan Daerah

Berdasarkan UU No.12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pendapatan Daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih dalam

periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sumber pendapatan daerah ini terdiri dari beberapa hal, antara lain sebagai berikut :

a) Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Menurut UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Pendapatan Asli Daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mendanai pelaksanaan otonomi daerah. Pendapatan Asli Daerah terdiri dari:

b) Hasil Pajak Daerah

Menurut PP No. 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah, pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah.

c) Hasil Retribusi Daerah

Menurut PP No.66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, Retribusi Daerah adalah pemungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

d) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Menurut Halim, 2002 sumber PAD berasal dari Perusahaan Daerah yaitu laba operasi perusahaan daerah. Bagian laba usaha daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

e) Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Menurut UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, pendapatan lain PAD yang sah meliputi: hasil penjualan kekayaan daerah tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan atau jasa oleh daerah.

f) Dana Perimbangan

Menurut UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan sendiri terdiri dari:

(1) Dana Bagi Hasil

Dana bagi hasil tersebut bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana yang bersumber dari pajak terdiri dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh)

pasal 25 dan pasal 29 wajib pajak pribadi dalam negeri, dan PPh pasal 21. Sedangkan dana bagi hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari kehutanan, pertambangan umum, periklanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas alam.

#### (2) Dana Alokasi Umum

Menurut UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana alokasi umum bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antara daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah.

#### (3) Dana Alokasi Khusus

Menurut UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. DAK dimaksudkan untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah

#### (4) Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.59 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, kelompok ini dibagi menurut jenis pendapatan yang mencakup hibah dari pemerintah, pemerintah daerah lainnya, badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri, kelompok darurat dari pemerintah, dana bagi hasil pajak dari provinsi kepada kabupaten/kota, dana penyesuaian dan dana otonomi khusus yang ditetapkan oleh pemerintah dan bantuan keuangan dari provinsi atau dari pemerintah daerah lainnya.

#### 2) Belanja Daerah

Menurut PP No.105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah, belanja adalah suatu kesatuan pengguna anggaran DPRD dan sekretariat, serta dinas daerah dan lembaga teknis daerah lainnya. Fungsi belanja ini antara lain untuk pendidikan, kesehatan, dan fungsifungsi lainnya. Belanja dapat dikelompokkan menjadi:

##### a. Belanja Rutin

Belanja rutin adalah pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak menambah asset atau kekayaan bagi daerah. Belanja rutin terdiri dari belanja rutin, belanja barang, belanja perjalanan dinas, belanja lainlain, dan belanja pemeliharaan.

#### b. Belanja Modal atau Pembangunan

Belanja modal atau pembangunan adalah pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah asset atau kekayaan daerah, dan selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional.

#### 3) Pembiayaan Daerah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.59 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No.13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pembiayaan Daerah adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan ini bersumber dari:

##### a. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya (SiLPA)

SiLPA adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran.

##### b. Pencairan Dana Cadangan

Pencairan dana cadangan berasal dari rekening dana cadangan ke rekening kas umum daerah dalam tahun anggaran berkenaan.

##### c. Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Digunakan untuk menganggarkan hasil penjualan perusahaan milik daerah atau BUMD dan penjualan asset milik pemerintah daerah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga, atau hasil divestasi penyertaan modal pemerintah daerah.



d. **Penerimaan Pinjaman Daerah**

Digunakan untuk menganggarkan penerimaan pinjaman daerah termasuk penerimaan atas penerbitan obligasi daerah yang akan direalisasikan pada tahun anggaran berkenaan.

e. **Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman**

Digunakan untuk menganggarkan pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan atau pemerintah daerah lainnya.

f. **Penerimaan Piutang Daerah**

Digunakan untuk menganggarkan penerimaan yang bersumber dari pelunasan piutang pihak ketiga, seperti berupa penerimaan piutang daerah dari pendapatan daerah, pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank dan penerimaan piutang lainnya.

### **3. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah**

Salah satu alat untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik adalah melalui penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang komprehensif. Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah daerah diharapkan dapat menyajikan laporan keuangan yang terdiri atas Laporan Surplus/Defisit, Laporan Realisasi Anggaran (Perhitungan APBD), Laporan Aliran Kas, dan Neraca. Laporan keuangan tersebut merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik dan merupakan salah satu alat ukur kinerja finansial pemerintah daerah. Bagi pihak eksternal, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang berisi informasi keuangan daerah akan

digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik. Sedangkan bagi pihak intern pemerintah daerah, laporan keuangan tersebut dapat digunakan sebagai alat untuk penilaian kinerja.

Dalam peraturan pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, laporan keuangan pemerintah daerah (pemda) .Pemerintah Daerah dituntut untuk dapat menyajikan Laporan Keuangan yang meliputi : Laporan Realisasi Anggaran, Neraca Daerah, Laporan Arus Kas, Catatan Atas Laporan Keuangan, Laporan Realisasi Anggaran. Laporan Realisasi Anggaran Menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh Pemerintah Daerah yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam 1 periode pelaporan.

Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintahan pusat/ daerah dalam suatu periode pelaporan. Lebih lanjut, dalam laporan realisasi anggaran setidaknya menyajikan unsur pendapatan, belanja, transfer, surplus/ defisit, pembiayaan, sisa lebih/ kurang pembiayaan anggaran.

Laporan realisasi anggaran merupakan salah satu komponen dalam laporan keuangan pemerintah yang menyajikan informasi tentang realisasi anggaran dalam suatu periode tertentu. Laporan Realisasi Anggaran bagian yang sangat penting dalam suatu perusahaan atau instansi, dimana fungsinya untuk mengetahui keadaan keuangan suatu perusahaan atau instansi. Laporan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah yang telah ditetapkan melalui PERDA setelah sebelumnya

diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) paling lambat 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir, laporan realisasi ini merupakan salah satu alat ukur untuk melihat implementasi dari kebijakan pelaksanaan pengelolaan keuangan suatu daerah dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang optimal serta upaya dalam mendorong pembangunan ekonomi daerah.

Unsur yang tercakup dalam laporan realisasi anggaran terdiri dari pendapatan, belanja, transfer dan pembiayaan. Terhadap unsur-unsur tersebut masing-masing didefinisikan sebagai berikut :

- a. Pendapatan (basis kas) adalah penerimaan oleh bendahara umum daerah yang menambahkan ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang menjadi hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih.
- b. Belanja (basis kas) adalah semua pengeluaran bendahara umum daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperbolehkan pembayarannya kembali. Belanja (basis akrual) adalah kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih.
- c. Transfer adalah penerimaan atau pengeluaran uang dari suatu entitas pelaporan dari/kepada entitas pelaporan lain, termasuk dana perimbangan dan dana bagi hasil.
- d. Pembiayaan (financing) adalah setiap penerimaan yang harus dibayar kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan, maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah daerah

terutama dimaksudkan untuk penutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran. Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil divestasi. Pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain dan penyertaan modal pemerintah daerah.

#### 1) Neraca Daerah

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai asset, kewajiban dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Neraca sekurang-kurangnya mencantumkan pos-pos berikut ini:

- a) Kas dan setara kas.
- b) Investasi jangka pendek.
- c) Piutang pajak dan bukan pajak.
- d) Persediaan.
- e) Investasi jangka panjang.
- f) Aset tetap.
- g) Kewajiban jangka pendek.
- h) Kewajiban jangka panjang.
- i) Ekuitas dana

#### 2) Laporan arus kas/Aliran kas

Laporan arus kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, investasi aset non keuangan, pembiayaan dan transaksi non anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran dan saldo akhir kas pemerintah daerah selama periode tertentu. Unsur yang tercakup dalam laporan arus kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas, yang masing-masing didefinisikan sebagai berikut:

- a) Penerimaan kas adalah semua aliran kas terdiri dari penerimaan yang masuk ke bendahara umum daerah
- b) Pengeluaran kas adalah semua aliran kas yang keluar dari bendahara umum daerah.

### 3) Catatan Atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan berisi penjelasan naratif atau rincian dari angka-angka yang tertera dalam laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas. Catatan atas laporan keuangan juga memuat informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk mengungkapkan didalam standar akuntansi pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar. Adapun hal-hal yang diungkapkan dalam Catatan Atas Laporan Keuangan adalah sebagai berikut:

- 1) Menyajikan informasi tentang kebijakan fiskal/keuangan, ekonomi makro, pencapaian target APBD berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target.

- 2) Menyajikan ikhtisar pencapaian kinerja keuangan selama satu tahun pelaporan
- 3) Menyajikan informasi tentang dasarpenyusunan laporan keuangan dan kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya.
- 4) Mengungkapkan informasi yang diharuskan oleh Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang belum disajikan pada lembar muka laporan keuangan
- 5) Mengungkapkan informasi untuk pos-pos aset dan kewajiban yang timbul sehubungan dengan penerapan basis akrual atas pendapatan, belanja dan rekonsiliasinya dengan basis kas
- 6) Menyediakan informasi tambahan yang diperlukan untuk penyajian secara wajar, yang tidak disajikan pada lembar muka laporan keuangan

#### **4. Analisis Kinerja Keuangan Daerah**

Kinerja merupakan pencapaian atas apa yang direncanakan, baik pribadi maupun organisasi. Apabila pencapaian sesuai dengan yang direncanakan, maka kinerja yang dilakukan terlaksana dengan baik. Apabila pencapaian melebihi dari apa yang direncanakan dapat dikatakan kinerjanya sangat baik. Apabila pencapaian tidak sesuai dengan apa yang direncanakan maka kinerjanya buruk. Bentuk dari pengukuran kinerja tersebut berupa rasio keuangan yang terbentuk dari unsur laporan pertanggungjawaban oleh kepala daerah berupa Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Kinerja keuangan adalah suatu ukuran kinerja yang menggunakan indikator keuangan. Analisis kinerja keuangan pada dasarnya

dilakukan untuk menilai kinerja di masa lalu dengan melakukan berbagai analisis sehingga diperoleh posisi keuangan yang mewakili realitas entitas dan potensipotensi kinerja yang akan berlanjut.

Dalam rangka pengelolaan pemerintah daerah yang transparan, jujur, demokrasi, efektif, efisien, dan akuntabel, analisis kinerja keuangan daerah perlu dilakukan dengan menggunakan salah satu ukuran yaitu analisis rasio keuangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hasil analisis rasio keuangan pemerintah daerah tersebut akan menunjukkan kondisi dan kinerja keuangan daerah selama periode yang dianalisis.

## **5. Analisis Rasio Keuangan Daerah**

Rasio keuangan merupakan suatu perhitungan rasio dengan menggunakan laporan keuangan yang berfungsi sebagai alat ukur dalam menilai kondisi keuangan dan kinerja perusahaan. Rasio keuangan adalah angka yang diperoleh dari hasil perbandingan antara satu pos laporan keuangan dengan pos lainnya yang mempunyai hubungan yang relevan dan signifikan

Analisis rasio keuangan adalah suatu kegiatan membandingkan angka-angka yang terdapat didalam laporan keuangan, angka-angka yang dibandingkan dapat dari satu periode atau beberapa periode, tujuan analisis ini untuk mengetahui tingkat kinerja atau hasil yang dicapai selama periode yang dianalisis. Analisis rasio keuangan pada APBD ini sangat berguna bagi beberapa pihak, adapun pihak-pihak yang berkepentingan terhadap rasio keuangan APBD adalah sebagai berikut:

- a. DPRD; sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat)

- b. Pihak eksekutif; sebagai landasan dalam menyusun APBD berikutnya.
- c. Pemerintah pusat/propinsi; sebagai bahan masukan dalam pembinaan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
- d. Masyarakat dan kreditur; pihak yang bersedia memberikan pinjaman ataupun membeli obligasi.

## **6. Jenis-Jenis Rasio Keuangan Daerah**

Analisis terhadap kinerja keuangan pemerintah daerah, berarti perlu alat yang digunakan untuk analisis, salah satu alat yang sering digunakan untuk mengetahui kinerja suatu organisasi adalah menggunakan rasio keuangan. Berikut ini merupakan beberapa rasio keuangan yang dikembangkan berdasarkan data keuangan yang terdapat dalam APBD.

### **a. Derajat Desentralisasi**

Desentralisasi adalah sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, khususnya dalam rangka memberi pelayanan umum yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan yang demokratis yang dapat diwujudkan melalui pelimpahan wewenang, wewenang yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yaitu untuk melakukan hal-hal seperti kewenangan memungut pajak, terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat, dan lain sebagainya.

Penilaian terhadap tingkat desentralisasi suatu pemerintah daerah. Derajat desentralisasi merupakan salah rasio keuangan yang dapat digunakan untuk menunjukkan tingkat kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan. Rasio ini juga



menunjukkan derajat kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah. Semakin tinggi kontribusi PAD, ini berarti bahwa semakin tinggi pula kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan desentralisasi (Mahmudi, 2016: 169). Adapun kriteria untuk menetapkan desentralisasi fiskal daerah dapat dikategorikan seperti sebagai berikut :

Tabel 2.1  
Kriteria Rasio Desentralisasi

Prosentase PAD terhadap TPD	Tingkat Desentralisasi Fiskal
0,00 - 10,00	Sangat Kurang
10,01 - 20,00	Kurang
20,01 - 30,00	Sedang
30,01 - 40,00	Cukup
40,01 - 50,00	Baik
> 50,00 Sangat	Sangat Baik

Sumber : Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM, 1991 (dalam Bisma : 2010)

#### **b. Efektivitas Pendapatan**

Efektivitas adalah keaktifan, daya guna, adanya kesesuaian dalam suatu kegiatan orang yang melaksanakan tugas dengan sasaran yang dituju. Menurut Siagian (2002) efektivitas adalah pemanfaatan sumberdaya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas berhubungan dengan derajat keberhasilan suatu operasi pada sektor publik. Rasio efektivitas keuangan daerah otonom menggambarkan kemampuan pemerintah

daerah dalam merealisasikan PAD yang direncanakan dibandingkan dengan target yang ditetapkan berdasarkan potensi riil daerah.

Efektivitas keuangan daerah penting dinilai untuk mengetahui arah perkembangan dimensi efektivitas keuangan daerah. Suatu daerah otonom kabupaten/kota pada suatu tahun tertentu barangkali belum dapat memenuhi efektivitas keuangannya.

Rasio efektivitas PAD menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam memobilisasi penerimaan sesuai dengan yang ditargetkan. Secara umum, nilai efektivitas PAD dapat dikategorikan sebagai berikut:

Tabel 2.2

Kriteria Rasio Efektivitas

Persentase Realisasi Penerimaan PAD terhadap Target Penerimaan Pendapatan Daerah	Efektivitas PAD
>100 %	Sangat efektif
100 %	Efektif
90% – 99%	Cukup efektif
75% – 89%	Kurang efektif
<75%	Tidak efektif

Sumber: Mahmudi (2016:171).

### c. Efisiensi Pendapatan

Efisiensi berhubungan erat dengan konsep produktifitas. Pengukuran efisiensi dilakukan dengan menggunakan perbandingan antara output yang dihasilkan terhadap input yang digunakan (cost of output). Proses kegiatan

operasional dapat dikatakan efisien apabila suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah – rendahnya (spending well). Rasio dapat di hitung dengan membandingkan biaya yang di keluarkan untuk memperoleh pendapatan dengan realisasi penerimaan pendapatan (Mahmudi:171). Semakin kecil nilai rasio efisiensi maka semakin baik kinerja pemerintah dalam melakukan pemungutan pendapatan. Secara umum, nilai rasio efisiensi pendapatan dapat dikategorikan sebagai berikut;

Tabel 2.3  
Kriteria Rasio Efisiensi

Persentase Biaya yang di keluarkan terhadap Realisasi Penerimaan Pendapatan Daerah	Tingkat Efisiensi
Sangat efisien	<5%
efisien	5%-10%
Cukup efisien	11%-20%
Kurang efisien	21%-30%
Tidak efisien	>30%

Sumber: Mahmudi (2016:171).

#### **d. Rasio Ketergantungan Daerah**

Ketergantungan merupakan keadaan dimana suatu organisasi tergantung pada organisasi lainnya, sehingga organisasi tersebut tidak dapat memikul tanggung jawabnya sendiri. Dalam hal organisasi pemerintahan, pemerintah daerah tergantung pada dana yang di berikan oleh pemerintah pusat/provinsi. Dana yang

diterima oleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat/provinsi adalah sebagai berikut:

a. Dana perimbangan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 55 tahun 2005, adalah sebagai berikut:

1) Dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

2) Dana bagi hasil sumber daya alam adalah bagian daerah yang berasal dari penerimaan sumber daya alam kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

3) Dana alokasi umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

4) Dana alokasi khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

b. Dana transfer lainnya adalah dana yang dialokasikan kepada daerah untuk melaksanakan kebijakan tertentu berdasarkan undang-undang.

c. Dana transfer dari pemerintah provinsi berupa pendapatan bagi hasil pajak, pendapatan bagi hasil lainnya, dan pendapatan lainnya.

Menurut Mahmudi (2016: 170), rasio ini ditunjukkan dengan membandingkan pendapatan transfer dan total pendapatan. Semakin besar tingkat rasio ketergantungan daerah maka semakin besar pula ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap dana eksternal.

Tabel 2.4

Kriteria Rasio Ketergantungan

Persentase Pendapatan Transfer terhadap Total Pendapatan	Ketergantungan Keuangan Daerah
0,00 – 10,00	Sangat rendah
10,01 – 20,00	rendah
20,01 – 30,00	Sedang
30,01 – 40,00	Cukup
40,01 – 50,00	tinggi
>50,00	Sangat tinggi

Sumber: Tim Litbang Depdagri – Fisipol UGM, 1991 (dalam Bisma dan Susanto: 2010)

**e. Rasio Kemandirian Daerah**

Kemandirian berarti mampu untuk berdiri sendiri tanpa bantuan pihak eksternal, dan mampu untuk bertanggung jawab pada diri sendiri. Untuk mengetahui kemandirian suatu organisasi maka perlu untuk melakukan pengukuran, dalam hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan rasio kemandirian keuangan daerah. Kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) ini menunjukkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan,

dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Kemandirian keuangan daerah ditunjukkan oleh besar kecilnya pendapatan asli daerah dibandingkan dengan pendapatan tranfer dari pemerintah pusat dan provinsi serta pinjaman daerah. Semakin tinggi rasio kemandirian keuangan daerah berarti semakin tinggi pula kemandirian keuangan daerah (Mahmudi 2016: 170). Kriteria kemandirian keuangan daerah dapat diklasifikasikan ke dalam 4(empat) kategori.

Tabel 2.5  
Kriteria Rasio Kemandirian

Persentase PAD terhadap Transfe Pusat + Provinsi + Pinjaman	Kemandirian	Pola Hubungan
0 – 25	Sangat rendah	Instruktif
26 – 50	Rendah	Konsultatif
51 – 75	Sedang	Partisipatif
76 – 100	Tinggi	Delegatif

Sumber : Dwijayanti dan Ruserlistyanti (2013)

a. Pola hubungan instruktif, pemerintah daerah lebih banyak mendapatkan pengarahannya dan petunjuk dari pemerintah pusat, sehingga tingkat kemandirian sangat rendah. Daerah dengan pola ini dikategorikan sebagai daerah yang tidak mampu menyelenggarakan urusan otonomi daerah.

b. Pola hubungan konsultatif, pengarahannya dan campur tangan pemerintah pusat mulai berkurang karena kemampuan pemerintah daerah mulai meningkat.

Daerah dengan pola ini dikategorikan sebagai daerah yang sedikit mampu menyelenggarakan urusan otonominya.

c. Pola hubungan partisipatif, pengarahannya dari pemerintah pusat semakin berkurang mengingat pemerintah daerah tingkat kemandiannya telah lebih tinggi. Daerah dengan pola ini dikategorikan sebagai daerah yang mendekati mampu menyelenggarakan urusan otonominya.

d. Pola hubungan delegatif, campur tangan pemerintah pusat tidak ada lagi, karena pemerintah daerah tersebut telah mandiri dan daerah dengan pola ini dikategorikan sebagai daerah yang mampu menyelenggarakan urusan otonominya.

## **B. Penelitian Terdahulu**

1. Penelitian yang dilakukan Saputra *et al* (2016), mengenai analisis kinerja keuangan pemerintah daerah dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja daerah di Kabupaten Jember tahun 2010-2014, menunjukkan hasil bahwa varian/selisih pendapatan baik, rasio derajat desentralisasi sangat kurang, rasio kemandirian keuangan daerah masih rendah sekali dengan pola hubungan instruktif, pertumbuhan pendapatan mengalami pertumbuhan yang positif yang berarti pemerintah daerah mampu mempertahankan bahkan meningkatkan pencapaian dari tahun ke tahun, keserasian belanja memperlihatkan bahwa anggaran belanja lebih banyak digunakan untuk keperluan belanja operasional, dan pemerintah daerah telah efisien dalam menggunakan anggaran belanja daerah.

2. Penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Assidiqi (2014), hasil penelitian ini mengatakan bahwa kinerja keuangan pendapatan daerah Kabupaten Klaten dilihat dari pertumbuhan pendapatan daerah pemerintah Kabupaten Klaten selama Tahun 2008-2012, secara umum mengalami peningkatan kinerja keuangan pendapatan. Hal ini ditunjukkan dengan rata-rata pertumbuhan yang positif. Kinerja keuangan pendapatan daerah Kabupaten Klaten dilihat dari rasio keuangan pendapatan daerah pemerintah Kabupaten Klaten selama tahun 2008-2012 menunjukkan bahwa derajat desentralisasi Kabupaten Klaten dapat dikatakan rendah. Dilihat dari rasio ketergantungan keuangan Kabupaten Klaten selama 2008-2012 menunjukkan bahwa Kabupaten Klaten masih tergantung
3. Dharmawati dan Irmadariyani (2016) memberikan hasil bahwa kinerja keuangan pada Kabupaten Banyuwangi sudah dikatakan baik. Hal tersebut terbukti dari hasil analisis perhitungan rasio keuangan. Namun, rasio kemandirian masih tergolong rendah karena tingkat ketergantungan pada pihak eksternal masih cukup tinggi. Dan rasio efektifitas menunjukkan hasil yang baik.
4. Dewi (2015) memberikan hasil bahwa tingkat kemandirian kota Bukittinggi masih tergolong rendah, sedangkan dari segi efektifitas anggaran, tergolong tidak efektif dalam penetapan anggaran. Dari segi efisiensi, sudah sangat efisien dalam mengeluarkan biaya untuk memungut PAD. Rahman, Naukoko, dan Londoh (2014) hasil penelitian ini adalah tidak terdapat perbedaan kinerja



keuangan antara Kota Manado dengan Kota Bitung karena berdasarkan hasil dari beberapa analisis rasio menunjukkan hasil amat rendah.

5. Saputra, Suwendra, dan Yudiatmaja (2016) memberikan hasil bahwa varian pendapatan yang terjadi di Kabupaten Jembrana pada tahun 2010-2014 dikatakan baik. Namun pada rasio derajat desentralisasi masuk kategori sangat kurang, bahkan pada rasio kemandirian sangat rendah. Meskipun begitu, pada rasio pertumbuhan, varian belanja, dan rasio efisiensi masuk kategori baik.

### **C. Kerangka Pemikiran**

Sebagai gambaran dalam penyelesaian masalah maka diperlukan adanya kerangka teoritik yang terperinci, agar penelitian ini akan lebih terarah. Adapun kerangka teoritik tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1  
Kerangka Berfikir

